

户有所居视角下共享宅基地使用权的法律规制

史卫民, 董鹏斌*

(西安财经大学 法学院, 陕西 西安 710061)

摘要: 共享宅基地使用权是宅基地“三权分置”政策下放活宅基地使用权, 推动土地要素市场化配置和实现农民户有所居的关键举措。在明晰共享宅基地使用权性质内涵的基础上, 健全其规制路径: 一是共享宅基地使用权的设立规制, 以共享宅基地使用权协议的签订制度和公示登记明确主体权利义务; 二是共享宅基地使用权的用途规制, 严控共享宅基地的用途, 加大共享宅基地规划建造安全的监管, 完善共享宅基地用途的监督管理机制; 三是共享宅基地使用权的利益规制, 构建共享宅基地使用权利益协调机制, 以保障和促进以共享宅基地经济利益为目的的宅基地使用权制度改革持续稳定发展。

关键词: 共享宅基地; 次级用益物权; 设立规制; 用途规制; 利益规制

中图分类号: D922.3

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2021)02-0073-07

On the legal regulation of the right to use for shared homestead from the perspective of household ownership

SHI Weimin, DONG Pengbin*

(School of Law, Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an 710061, China)

Abstract: Sharing the right to use the homestead is a key measure to decentralize the right to use the living homestead, promote the market-oriented allocation of land elements and realize the housing of farmers. On the basis of clarifying the nature and connotation of the right to use shared homestead, we should improve the regulation path. The first is the regulation of the establishment of the right to use shared homestead. The signing system of the agreement on the right to use shared homestead and the public registration are used to clarify the rights and obligations of the subject. The second is to regulate the use of shared homestead, strictly control the use of shared homestead, increase the supervision of the planning and construction safety of shared homestead, and improve the supervision and management mechanism of the use of shared homestead. The third is to regulate the interests of the right to use the shared homestead, build the interest coordination mechanism of the right to use the shared homestead so as to guarantee and promote the sustainable and stable development of homestead use right system reform for the purpose of sharing the economic interests of homestead.

Keywords: shared homestead; secondary usufructuary right; set up regulation; use regulation; interest regulation

2020年中央一号文件《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》中强调:“以探索宅基地所有权、资格权、使用权三权分置为重点,进一步深化农村宅基地制度改革试点。”在实施“十四五”规划和2035年远景目标纲要期

间,扎实推进宅基地改革是丰富农村土地制度内容的重要途径。新《土地管理法》也明确提出,要充分保障我国农村村民实现户有所居。这一提法展现了宅基地制度改革从原来的“一户一宅”到“户有所居”理念的转变,反映了农民并非一定拥有无偿取得的宅基地,但要以多种方式保证农民的基本居住安全。以市场化方式保障农民实现户有所居,意味着对宅基地使用权的增权赋能,宅基地使用权可以进行转让、抵押,也可与他人(包含社会主体)合作开发建房,凸显了宅基地的强财产属性。在农村宅基地制度改革试点中,四川泸县出现了社会主

收稿日期: 2021-01-12

基金项目: 国家社会科学基金项目(17BFX198); 陕西省教育厅智库项目(18JT002)

作者简介: 史卫民(1973—),男,陕西洋县人,教授,硕士研究生导师,主要研究方向为土地法学与农村法治。

*为通信作者。

体与农民个体共享宅基地使用权的新形式。这种共享宅基地使用权的新发展形式既能解决城市居民在农村的用房需求,又能保障农民住房及修建农房的资金安全,对拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接,具有重要的理论意义和实践价值。

目前学界有关宅基地使用权的研究成果集中于宅基地使用权的流转、抵押、继承、退出、收回、有偿取得和使用等方面。基于宅基地流转的改革实践探索,刘恒科提出以类型化方式构造宅基地法定租赁权与集体经营性建设用地使用权,并通过解析宅基地流转权利结构,对宅基地使用权流转进行制度回应^[1]。也有学者主张采取“退出一出让”模式推动宅基地使用权的流转,此种模式具有稳定产权与平衡主体利益的优势^[2]。在宅基地“三权分置”背景下,杨志航认为应坚守“房地一致”的理念,将宅基地使用权和农民住房财产权一并抵押,同时赋予农村集体在同一条件下的优先购买权^[3]。而曹益凤坚持“权随房走”的思路,建议从完善宅基地使用权转让和保有等方面入手,推进宅基地使用权继承的制度构建^[4]。关于宅基地使用权退出路径,吴婧提出要强化乡村规划、统筹社会保障、完善土地管理,探索实行差异化的宅基地有偿退出制度^[5]。针对现行宅基地收回权的虚置与异化等问题,贺日开认为明确收回权主体、收回程序与条件、补偿机制等内容能够促进宅基地使用权收回的合理配置^[6]。耿卓则根据宅基地使用权收回是否涉及公共利益将其划分不同类型,认为协调《民法典》物权编与《土地管理法》对宅基地使用权收回的具体规定,有助于保障失地农民合法权益^[7]。对宅基地使用权的有偿取得和使用,韩松主张应严格落实“一户一宅”的政策制度,实行新增宅基地有偿分配,统一规划宅基地用地标准,探索宅基地股份合作社发展模式,以多种方式保障农民实现户有所居^[8]。

既有研究成果为宅基地制度改革提供了重要的理论参考,但没有从共享利用角度去研究如何规范宅基地使用权制度的现代化构建。基于此,本文在揭示共享宅基地使用权的现实需求与原理基础上,从设立规制、用途规制、利益规制三个层面对共享宅基地使用权进行分析论证,确保共享宅基地使用权在农村得到发展,提高宅基地制度改革中的现实针对性和科学有效性,以裨益于户有所居视角

下共享宅基地和房屋利用形式的发展与深化。

一、共享宅基地使用权的现实需求

2018年中央一号文件提出宅基地“三权分置”,对农民住房财产权与宅基地使用权适度分离进行探索。实践中已有部分地区开展了共享背景下宅基地使用权的改革试点,由社会主体出资与无资金建房的农民个体共同建房,表现出了一定程度的可行性与合理性。

(一) 共享宅基地使用权的法律内涵

依据物权法定和公示公信原则,农民享有的宅基地使用权具有用益物权的权能与属性。社会主体不具有集体成员资格,但可以依照宅基地“三权分置”政策理念和“创建并让渡次生宅基地使用权”法律表达方式,通过创新和运用次级地上权制度和权利派生理论,在农民宅基地使用权上为社会主体建构新的子权利^[9]。故而,社会主体在宅基地共享利用和转让的一定期限内以权利派生的方式享有次生宅基地使用权,共享宅基地使用权的法律性质在本质上为宅基地次生使用权(次级用益物权)。共享宅基地使用权的具体内涵为社会主体与农民个体以合同方式约定履行期限,由出资方(社会主体)在农民个体的宅基地上投资建房,农民个体享有不完整的房屋所有权与宅基地使用权,社会主体以宅基地次生使用权的方式与农民个体共享宅基地使用权与部分房屋使用权的一种次级用益物权。

(二) 共享宅基地使用权的探索实践

基于宅基地“三权分置”目标理念,社会主体与农民个体在共建共享背景下行使宅基地使用权。四川泸县在改革试点中后期探索并采取由社会主体与农民个体共享宅基地使用权的新形式,农民个体并未因此而丧失交易土地所对应的宅基地使用权,其与农村集体间的宅基地合法利用关系依然存在。换言之,在村镇规划与总量调控下,由无资金建房的农民个体提供宅基地使用权,社会主体参与并提供相应的资本,两个主体开展共商共建共享居住、商用或者其他经营性用途等活动,建成后的房屋产权用于商用年限为40年,用于住宅年限为50年,满足社会主体共享宅基地和房屋利用的合理需求。待房屋建成后,由当地不动产登记部门统一向参与的双方主体颁发不动产权证书^[10]。泸县在推进共享

宅基地和房屋利用过程中,强调以农户自愿申请为前提,可将共享利用的宅基地按规划适时调整为建设用地,开展共建共享的经营性项目。其目的在于明晰社会主体和农户享有宅基地使用权和房屋使用权的权利属性和状态,这也是在宅基地“三权分置”实践下对宅基地使用权“半流转”的产权安排与配置。在 2015—2018 年的宅基地改革试点中,泸县谭坝新村已有 5 户与第三方合作建房的成功案例。

另外一种共享宅基地使用权实践是成都市的“联建”模式,由当地灾区的农民个体提供宅基地使用权,“联建”方向农民个体提供相应的资金,双方主体共建房屋,对建成后的房屋经营管理与增值利益一并分配,宅基地的土地增值利益由农民个体与联建方共享,具体分配方式与比例由双方协议确定^[11]。在共享宅基地使用权发展模式下,最明显的特征就是农民个体并未失去宅基地使用权,即不退出现有的宅基地使用权,而是以让渡部分宅基地使用权形成宅基地次生使用权这种“子权利”的方式,与社会主体签订共享宅基地使用权协议,双方主体按照签订的协议在一定期限范围内共同享有宅基地次生使用权与部分房屋使用权。至协议约定的使用期满,农民个体的宅基地权利与住宅产权归于完整,此种方式创新了农村集体对宅基地使用权的参与方式与利益分配方式。

二、共享宅基地使用权的设立规制

(一) 共享宅基地使用权协议的签订制度

将协议的签订作为取得共享宅基地使用权的前置程序,是尊重和保障双方主体权属利益的需要。例如,泸县在推进共享宅基地使用权工作中,强调共享宅基地和房屋利用协议文本的规范性与严肃性,主张以签订协议的方式约定权利行使边界和保护期限,这实质上是对宅基地权利再次分离后的规制,其优点在于既保护了农民个体现有的宅基地使用权,又保障了社会主体在较长约定期限内对宅基地的使用需求和权利状态的相对稳定。在协议签订过程中,首先,应强调共享协议的要式性,即采用书面形式签订共享宅基地使用权协议。其次,明晰社会主体权利义务。其权利包含:一是宅基地的使用权,指参与社会主体按照协议享有宅基地次生使用权,有权在约定期限内对其占有、使用并获取收

益^[12];二是期满后的优先受让权,强调在共享宅基地使用权约定期满后,提供宅基地使用权的农民个体再行设定共享宅基地使用权协议的,最初签订协议的社会主体在同等条件下拥有优先受让权;三是房屋添附物的取回权,在约定期限届满后,如果社会主体与农民个体在协议签订中达成一致意见,原则上不存在障碍;若双方主体事先无约定或约定不明确的,则应协商处理;协商不成的,房屋的添附物归农民所有,由农村集体参考添附物的残余价值进行调解,农民个体对社会主体予以适当的折价补偿。最后,明晰农民个体的权利与义务。对于农民而言,权利主要是享有建成房屋后的部分宅基地使用权和房屋所有权,义务则主要是按约提供宅基地使用权和合同约定的相关附属责任,履行协议规定的其他义务。

(二) 共享宅基地使用权协议的公示登记

公示登记是共享宅基地使用权非常重要的一个环节。一方面,通过登记可以体现当事人权属利益。基于《民法典》物权编第 208 条之规定,由社会主体和提供宅基地使用权的农民个体在协议签订后共同申请该宅基地和房屋所有权的不动产登记,有利于稳定农村住宅产权市场交易秩序,平衡宅基地物权变动中当事人的相关权益。另一方面,通过公示可以保护相关人知情权利。由提供宅基地使用权的农民个体所属的农村集体对不动产登记部门登记的结果在村委会进行一定时期的公示,其意义和价值就在于保障农民个体与农村集体的知情权,如果其他农户对宅基地使用权的有关信息有异议,可及时向不动产登记部门提出,避免出现权利纠纷与信息登记错误。通过明确权利登记主体、内容可以提高共享宅基地使用权的透明度,有效保护交易安全与产权稳定^[13]。共享宅基地使用权协议经乡镇政府审批同意后,社会主体与农民个体可依登记生效主义原则开展共享宅基地使用权的确权与登记。行使共享宅基地使用权之所以遵循登记生效主义原则,一是通过登记公示产生的公信力,可以使宅基地权利变更获得有力保护。二是凭借农村集体讨论同意、不动产登记机构的确认,能有效保护宅基地成员资格权与社会主体的宅基地次生使用权。此外,不动产登记机构应在权利证书上的“权利其他情况/其他”一栏注明权利享有的不

同主体,使得权利主体解决该宅基地相关纠纷时有据可依,保障各方主体在共享宅基地使用权受损时及时得到有效救济。以泸县为例,对于农民个体与社会主体共享的宅基地实行不同权利主体分割登记制,即在农民个体不动产权证书注明共建共享的利用方式,明确农民住房对应的土地部分为宅基地,社会主体享有的土地则为一定年限的集体建设用地,并对建成后房屋的实际用途予以登记^[14]。

三、共享宅基地使用权的用途规制

在适度放活宅基地使用权背景下,社会主体与农民个体共享宅基地使用权的新模式,有助于激发和调动农村集体与农民个体的积极参与,期间,地方政府在共享宅基地和房屋利用规划建设以及用途监管等方面也应加强引导与管理。

(一) 严控共享宅基地的用途

1. 坚守共享背景下宅基地社会保障功能

我国不同区域农村宅基地稀缺程度有所差异。在这种形势下,宅基地的高效利用与其社会保障功能的坚守显得至关重要。调研实践表明,在共享宅基地和房屋利用过程中,涉及共建共享宅基地的基本用途须符合村庄整体规划和年度利用计划,并实行严格的用途管制,赋予农村集体在社会主体超出法定或约定共享宅基地用途情况下的收回权。因此,确保宅基地的社会保障功能,一要明确宅基地使用权主体的成员身份。《民法典》物权编第十三章、《土地管理法》的相关条文规定都体现了宅基地的居住保障功能,农民作为农村集体成员,享有法律赋予的宅基地使用权和集体经济收益分配权。然而这些权利只有本集体经济组织成员才能享有,依法维护农民的宅基地使用权主体身份,促进宅基地高效集约利用,符合农村宅基地制度改革的基本方向^[15]。二是行使权利需遵守土地用途管制。宅基地使用权改革试点的主要工作与目标之一就是“完善宅基地使用权的取得、行使与流转方式等相关权益保障,积极探索农民住房标准和建造布局,确保在不同区域的农民拥有户有所居的多种实现方式”。然而农民享有宅基地的用益物权权能,并不意味着该权利的行使和流转不受法律的约束^[16]。如《土地管理法》第四条、第六十二条就宅基地建设利用设置了相应的管制举措,表明了农民在行使宅

基地使用权建造住宅时,应当遵守宅基地基本用途的规定。对应到共享宅基地使用权的行使与流转,其权利主体也应确保共享宅基地和房屋利用符合土地规划及其用途管制。

2. 权衡流转开禁中放活的宅基地使用权

注重宅基地居住保障功能的制度安排,虽符合宅基地用途管制与农村社会和谐稳定,但一定程度上影响宅基地利用的效率,阻碍宅基地使用权作为用益物权属性项下的利用收益权能发挥。因此,在宅基地“三权分置”改革背景下,探索放活宅基地使用权的实现路径,权衡并统筹好宅基地保障功能与农民住房财产权价值的关系,有助于实现宅基地资源的优化配置。具体而言:其一,宅基地使用权属于私法意义上的用益物权。然而,现行政策法律不允许宅基地对外流转,也未明确其是否可以作为抵押标的,致使宅基地使用权的部分权能无法真正实现。分析现行宅基地制度改革试点的政策意蕴,可从制度安排上对推动宅基地的流转开禁做出回应。其二,权衡好宅基地社会保障功能的政策性底线与宅基地资源的优化配置。如泸县在宅基地改革实践探索中,通过对共建共享的宅基地用途延伸并扩展至商用,丰富共享宅基地和房屋利用的方式,不仅拓展了宅基地财产功能、符合宅基地实践的客观性需求,还为激活土地市场化要素和提高农民财产性收入奠定基础。在坚持底线思维保障权益原则下,2019年泸县将整治后宅基地节余指标转化入市800余亩,通过复垦整治1.8万亩宅基地,有偿退出后的农民获得4.2万元财产收益;在实现农民住房财产权抵押路径中,县域内农房抵押有198宗,抵押额度累计1600余万^[17]。其三,稳妥审慎推进宅基地使用权适度放活。宅基地使用权放活的路径选择必须稳妥审慎权衡,应摸清底、分阶段、划区域、按计划有序开展。

(二) 加大共享宅基地规划建设安全的监管

在对共享宅基地规划建设安全进行监管时,首先,要遵循规划先行的理念。共享宅基地先规划后利用是贯彻乡村规划建设用地发展、土地用途管制的前提依据。基层政府要强化对共享宅基地的政策指导和规划监管,组织编制“多规合一”的村社规划,同时要求使用主体结合农村特色与新一轮土地利用总体规划,做到统筹协调、分类施行、因地制宜。

宜,以避免共享宅基地的无序规划与建造。其次,要进行全流程监督管理。2019年9月11日农业农村部《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》提出,要强化对宅基地审批利用全流程监管,贯彻宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、住宅建成后核查到场“三到场”要求,并加强执法监督^[18]。最后,开展动态化巡视检查。由乡镇政府开展对共享宅基地的动态巡视检查,加强对共享宅基地建造过程中主体安全责任的监督,严格保护相关主体的人身安全与财产安全。同时积极指导共享宅基地所在的农村集体探索建立村一级的宅基地协管员机制,提升宅基地协管员专业水平,发挥其日常监督作用,并做好信息记录备案工作。

(三) 完善共享宅基地用途的监督管理机制

1. 健全对共享宅基地用途督察备案制度

农村宅基地制度首要用途就是保障农民的基本居住安全和农业生产生活需要。在全面乡村振兴背景下,对于共享宅基地和房屋利用的用途进行管理,允许适当扩展宅基地的用途范围,同时设置对共享宅基地用途的监管与风险防范^[19]。一方面,采用土地督察方式监督。结合新时期土地督察的监督方式,由县级政府的农业农村部门与自然资源部门联合核查共享宅基地用途和管理利用的合法性与真实性,促使乡镇政府履行共享宅基地使用权流转、退出、权利救济等具体事项中的管理职责。另一方面,开展用途审查备案制度。对共享宅基地使用权协议中约定的宅基地用途进行备案,乡镇政府主管机构审查该协议时,若发现建成后的房屋用途与备案的土地用途不一致时,应及时责成相关主体说明理由或依程序申请变更备案的共享宅基地用途,以此加强对共享宅基地和房屋利用的用途管制。

2. 强化对共享宅基地使用权流转的监管

为保障提供宅基地使用权农民个体的基本居住权利,政府应强化对共享宅基地使用权流转的监管。由乡镇政府的宅基地管理机构承担共享宅基地使用权流转管理职责,负责农民个体与社会主体对共享宅基地使用权流转退出等事项。同时,完善政府对共享宅基地使用权流转主体的监管。一是加大流转事前审查。对流转主体的资金状况、银行信用等级等进行评估。二是加强流转事中规范。做好共享宅基地使用权流转的审查备案登记和档案管理

工作,为共享宅基地使用权流转后的公示登记、权利义务、争议解决等核心问题提供有效指导。三是强化事后跟踪监管。定期组织专业人员对流转后的相关主体履约情况以及共享宅基地用途进行调查核实,对随意改变共享宅基地用途的行为加大处罚,确保共享宅基地使用权的正确行使。同时,做好共享宅基地使用权流转的风险评估与防范。

四、共享宅基地使用权的利益规制

围绕全面乡村振兴目标,以放活宅基地使用权为导向,推动宅基地的经济性与资产化改造,以建立兼顾农民个体、农村集体、政府、社会主体之间的共享宅基地使用权利益平衡机制为关键,维护农民的居住权利与住房财产权,保障提供宅基地使用权的农民个体和社会主体的合法权益。

(一) 农村集体与农民个体经济利益的分配

1. 农村集体分配宅基地使用权经济利益的正当性

在宅基地增值收益分配实践中,界定农村集体与农民个体权属利益,分析农村集体分配宅基地使用权经济利益之正当性也是实现共享宅基地利益规制的重要前提。首先,农村集体拥有宅基地所有权等相关权利的完整权能。在共享背景下的宅基地使用权依然是在农村集体土地上设定的一种他物权,现行宅基地使用权制度表明农村集体拥有宅基地利用收益等权能。因此,农村集体有权共享宅基地红利,并将其享有的宅基地增值收益主要用于完善乡村治理体系建设、提升农村人居环境水平以及发展农村公共卫生事业等方面支出^[20]。其次,农村集体有权参与共享宅基地使用权经济利益分配。在我国农村大部分地区,农民基于农村集体的成员身份以无偿方式获得宅基地使用权,而农村集体可以凭借宅基地所有权身份共享宅基地使用权的经济利益。如果农民是以有偿方式取得宅基地使用权,并且向农村集体支付了有偿使用费或择位竞价费,那么宅基地使用权的经济利益归该农民个体所有,农村集体不再参与宅基地增值收益的分配。泸县在面对宅基地和房屋利用、共享宅基地使用权时就如何分配宅基地增值收益,探索由农村集体按基础设施建设成本,以“一事一议”原则收取土地调转金,收益归农村集体所有,并将其纳入村集体资产进行

统一管理、使用,提升了农村集体的资产实力与财务管理水平,改善了农村的人居生态环境,同时推动了土地增值收益以市场化方式在农村集体与农民个体之间的共享。共享宅基地的利用与其所产生的经济利益则转化成一种激励机制,增强了共享宅基地财产性的经济价值与发展活力。如泸县谭坝村集体资产管理公司与胡启高等8户村民共建占地面积2000平方米的康养中心,其中650平方米为共享宅基地,农民以宅基地抵资,与社会主体共享经济利益^[21]。

2. 农村集体提取共享宅基地使用权收益

以多元化方式促进共享宅基地增值收益的合理分配。一是确定利益分配向农民个体倾斜。利益分配重点向提供宅基地使用权的农民个体倾斜,可增强并放活宅基地使用权有效发展的内生动力,也能实现参与农民共享宅基地改革成果的制度变革目标。根据社会主体与农民个体签订的共享宅基地使用权协议约定的社会主体出资额度、共享宅基地用途、建造规模大小、地理位置以及产生的预期收益等因素确定共享宅基地使用权的经济利益分配。其中,提供宅基地使用权的农民个体应占到共享宅基地使用权增值收益的70%,确保农民收益至少占到宅基地增值总收益的过半数。二是农村集体适当提取相关增值收益,提取方式可以借鉴泸县的共享宅基地增值收益分配机制,即利用共享宅基地使用权模式共商共建住房时,集体的收益原则上占共享宅基地增值总收益的10%^[22]。此外,还可以采取集体量化股权等方式分配共享宅基地的增值收益,具体标准由各地根据实际情况自行确定。三是积极完善村内财务监督管理机制,同时设立收益资金专户,与村集体其他账户相区分,确保专款专用。

(二) 构建共享宅基地使用权利益协调机制

1. 参与主体通过搭建利益协调平台共享经济利益

一方面,不同主体共享宅基地使用权经济利益是否平衡取决于参与主体的合法性与合理性。农民个体、农村集体与社会主体之间意愿的充分表达是确定共享宅基地使用权经济利益具体内容与分配方式的前提。传统上农民个体的相关利益诉求并未得到充分表达,大多都是乡镇政府下达文件,农村集体发挥自治作用,因而农民个体在宅基地制度改革

中缺乏积极性与信心。另一方面,参与主体共享宅基地使用权经济利益的合理平衡需要不同主体遵循平等协商程序。农村集体充分发挥村集体自治能力,在村委会中心以及村务互联网处理平台,共同搭建利益协调平台,解决参与主体的利益冲突和经济纠纷。农村集体将提供宅基地使用权的农民的诉求、社会主体的诉求以及村务管理者之间的不同需求或者矛盾,予以平等协商对话处理,寻求共享宅基地经济利益的最佳平衡点,实现参与主体之间的利益平衡。

2. 政府通过税收参与共享宅基地使用权利益分配

结合“利益兼顾论”和产权原理,政府并非农村宅基地所有权人,缺乏利益分配的理论依据,直接参与利益分配不适当。但是,在宅基地改革试点中,地方政府涉及宅基地增值收益分配问题时,经常出现不同层级政府参与、不同比例分享收益的乱象。政府在引导与管理共享宅基地使用权行使与流转中投入了大量的人力、物力和财力,为促使政府完善相关职能,在政府参与共享宅基地使用权利益分配中,可借鉴建设用地中政府分享收益的做法,间接参与共享宅基地使用权的经济利益分配。根据《民法典》物权编、《土地增值税暂行条例》相关规定以及集体经营性建设用地入市收益分配实践,基层政府通过税收提取一定比例的调节金,参与宅基地增值收益的分配,这种做法符合经济发展规律和参与主体心理预期^[23]。实践也表明,政府通过税收参与共享宅基地使用权利益分配较为合理。以泸县为例,截至2019年底,泸县已成功入市集体经营性建设用地667亩,亩均价格20.8万元^[24],扣除基础设施建设等成本后,政府以税收形式收取入市调节金,占总收益分配比例的20%,大多数的土地增值收益仍分配给农民和村集体,以此保证农民个体和农村集体占更多增值收益分配比例,实现农民个体、农村集体和政府之间土地增值收益的共享^[25]。

注释:

① 参见《泸县农村宅基地共建共享暨综合开发的指导意见(试行)》。

参考文献:

- [1] 刘恒科. 宅基地流转的实践路径、权利结构与制度回应[J]. 农业经济问题, 2020(7): 36-46.
- [2] 李凤章. 宅基地使用权流转应采用“退出—出让”模式[J]. 政治与法律, 2020(9): 110-123.
- [3] 杨志航. 宅基地使用权抵押问题研究[J]. 行政管理改革, 2019(6): 91-97.
- [4] 曹益凤. 宅基地使用权继承的制度困境与出路选择[J]. 农业经济问题, 2020(3): 49-61.
- [5] 吴婧. 农村宅基地使用权退出的实践与路径: 基于乡村振兴基础阶段的思考[J]. 江海学刊, 2020(3): 84-90, 254.
- [6] 贺日开. 宅基地收回权的虚置、异化与合理配置[J]. 政法论坛, 2020, 38(4): 86-96.
- [7] 耿卓. 宅基地使用权收回事由类型化及立法回应[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2019, 37(1): 180-191.
- [8] 韩松. 论宅基地分配政策和分配制度改革[J]. 政法论丛, 2021(1): 70-82.
- [9] 宋志红. 宅基地“三权分置”: 从产权配置目标到立法实现[J]. 中国土地科学, 2019, 33(6): 28-36.
- [10] 陈小君. 宅基地使用权的制度困局与破解之维[J]. 法学研究, 2019(3): 48-72.
- [11] 万广军. 宅基地使用权流转的新路径——成都“联建”政策的法经济学分析[J]. 中州学刊, 2011(4): 102-104.
- [12] 宋志红. 宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J]. 法学评论, 2018(4): 142-153.
- [13] 史卫民. 农村发展与农民土地权益法律保障研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 200.
- [14] 泸州市泸县: 做活宅基地改革文章 推进乡村振兴[N]. 四川日报, 2019-08-28(07).
- [15] 喻文莉. 论宅基地使用权初始取得的主体和基本方式[J]. 河北法学, 2011(8): 130-137.
- [16] 龙开胜. 宅基地使用权制度改革的现实逻辑与路径选择[J]. 社会科学家, 2016(2): 10-15.
- [17] 尹参. 农村宅基地“三权分置”制度研究[D]. 长春: 吉林大学, 2020.
- [18] 农业农村部. 关于进一步加强农村宅基地管理的通知[EB/OL]. (2019-09-20)[2020-12-21]http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201909/t20190920_6328397.htm.
- [19] 石晨谊. 宅基地三权分置的内涵、障碍和出路[J]. 中国国土资源经济, 2020, 33(10): 39-43.
- [20] 胡银根, 余依云, 王聪, 等. 基于成本收益理论的宅基地自愿有偿退出有效阈值——以改革试点区宜城市为例[J]. 自然资源学报, 2019, 34(6): 1317-1330.
- [21] 寇敏芳. 泸县试点: 盘活宅基地[N]. 四川日报, 2017-11-21(09).
- [22] 曾旭晖, 郭晓鸣. 传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J]. 农业经济问题, 2019(6): 58-66.
- [23] 胡大伟. 宅基地“三权分置”的实施瓶颈与规范路径——基于杭州宅基地制度改革实践[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2020, 21(1): 49-55.
- [24] 雷兵能. 四川省泸县: 农村集体经营性建设用地“阳光”交易[EB/OL]. (2019-11-22)[2020-12-14]http://www.ccgp.gov.cn/zxdt/201911/t20191122_13392523.htm.
- [25] 叶兴庆, 张云华, 伍振军, 等. 农业农村改革若干重大问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 85.

责任编辑: 黄燕妮